



# EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR

## PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

EU:s finansiella landskap

Ett lapptäcke som behöver förenklas ytterligare och bli  
föremål för ökad ansvarsskyldighet

# Innehåll

I. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET.....	2
II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSER.....	3
1. EU:s finansiella landskap och dess förenklingspotential .....	3
2. Utvärdering före inrättandet av nya instrument.....	4
3. Offentlig ansvarsskyldighet för EU:s finansiella landskap.....	5
III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS REKOMMENDATIONER.....	6
1. Säkerställa en adekvat förhandsbedömning av utformningen av och alternativen för alla nya instrument.....	6
2. Sammanställa och offentliggöra information om EU:s hela finansiella landskap.....	6
3. Föreslå att moderniseringsfonden införlivas i EU:s budget.....	7
4. Föreslå att befintliga instrument för ekonomiskt stöd integreras och konsolideras .....	7

I detta dokument presenteras Europeiska kommissionens svar på iakttagelserna i en särskild rapport från Europeiska revisionsrätten i enlighet med artikel 259 i [budgetförordningen](#). Dokumentet ska offentliggöras tillsammans med den särskilda rapporten.

# I. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET

EU:s nuvarande finansiella landskap har utvecklats under årtionden, med EU:s budget i centrum. Detta har gått hand i hand med den europeiska integrationsprocessen. De separata budgetar som skapades med Europeiska gemenskaperna på 1950-talet slogs samman i olika steg och blev slutligen en enda budget på 2000-talet. Landskapet har också utvecklats som svar på olika kriser, särskilt den finansiella och ekonomiska krisen, samt särskilda politiska behov, såsom finansiellt bistånd eller externa åtgärdsrelaterade behov. En sådan utveckling är inte specifik för EU:s finansiella landskap, utan kan även jämföras med medlemsstaternas och internationella organisationers.

Utvecklingen och denna översikt över EU:s finansiella landskap återspeglar och respekterar bland annat en tydlig uppsättning regler som fastställs i EU-fördragen (eller separata regler för Europeiska stabilitetsmekanismen) och i sekundärlagstiftning, såsom förordningen om den fleråriga budgetramen, förordningen om Europeiska unionens återhämtningsinstrument och budgetförordningen. En exakt avgränsning av de instrument som revisionsrätten beaktar i denna rapport är i detta avseende avgörande för att förstå revisionsrättens iakttagelser.

Kommissionen är medveten om mångfalden av komponenter i EU:s finansiella landskap. Kommissionen instämmer dock inte i revisionsrättens bedömning att ett sådant landskap leder till ett lapptäcke av komponenter, eftersom alla instrument antogs fullt ut med avseende på de relevanta rättsliga grunderna, specifika politiska mål samt relevanta interinstitutionella förfaranden och politiskt beslutsfattande. Mångfalden av komponenter i det finansiella landskapet är inte i sig liktydigt med bristande effektivitet eller tillräcklighet. Det har i själva verket gjort det möjligt att uppnå resultat när det gäller många och alltmer komplexa politiska prioriteringar och mål inom unionen. De ekonomiska, samhälleliga och globala utmaningarna har ökat i omfattning och komplexitet, vilket har krävt utveckling av gemensamma lösningar och mobilisering av betydande resurser. Detta har lett till en diversifiering av finansiella insatser och instrument, bland annat genom att utnyttja offentliga och privata investeringar inom EU och euroområdet, men också genom särskilt samarbete med medlemsstaterna och internationella organisationer och institutioner.

I de fall där det tidigare har konstaterats att det finns ett särskilt utrymme för förenkling har en sådan effektivisering eftersträvat. Detta har särskilt varit fallet när det gäller integreringen av Europeiska utvecklingsfonden i EU:s budget. När så är möjligt följer även nya instrument som har införts en sådan effektiviseringsstrategi. Detta är fallet för flera instrument för ekonomiskt stöd, såsom betalningsbalansen eller den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen, samt för budgetgarantier och finansieringsinstrument, både inom intern och extern politik, som omfattas av taket för egna medel. Detta tillvägagångssätt gäller även för aktuella tillfälliga krisinstrument som NextGenerationEU och Sure, som placerats inom de relevanta taken för egna medel. Det faktum att sådana skulder skulle täckas inom ovannämnda tak om stödmottagarna inte fullgör sina skyldigheter är i sig en positiv utveckling av det effektiviserade finansiella landskapet.

Kommissionen godtar en delrekommendation i revisionsrättens rapport, godtar inte en rekommendation och godtar delvis alla andra, med begränsningarna att kommissionen inte kan föregripa sin initiativrätt till lagstiftning och framtida förslag till den fleråriga budgetramen efter 2027. Eventuella initiativ kommer att omfattas av relevanta lagstiftningsförfaranden enligt gällande fördrag och ram, utan att föregripa medlagstiftarnas eller andra relevanta institutioners beslut. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka utvecklingen av det finansiella landskapet till de delar som omfattas av kommissionens ansvarsområde. Kommissionen kommer också att sträva efter ytterligare förenkling, när så är nödvändigt och lämpligt.

Slutligen hänvisar revisionsrättens rapport till delar som har en bredare institutionell räckvidd och som härrör från fördragen, till exempel när det gäller revisionsrättens revisionsrättigheter eller Europaparlamentets roll i det finansiella landskapet. Detta ligger utanför kommissionens ansvarsområde.

## 1. EU:s finansiella landskap och dess förenklingspotential

Kommissionen välkomnar revisionsrättens erkännande av att det finns olika skäl att motivera EU:s nuvarande finansiella landskap<sup>1</sup>.

EU:s finansiella landskap skapades under en längre tid på grundval av föränderliga rättsliga krav och bemöter flera olika kriser och nödsituationer. De tillämpliga fördragsbestämmelserna ändrades avsevärt över tid, till exempel i och med Lissabonfördragets ikraftträdande 2009, och budgetförordningen ändrades avsevärt under 2012 och 2018. Vidare omfattas de olika instrumenten som granskas av revisionsrätten av olika rättsliga grunder. Vissa instrument, såsom ESM-fördraget, faller utanför kommissionens behörighetsområde.

Kommissionens försök att effektivisera EU:s finansiella landskap, där så är möjligt och motiverat, framgår tydligt av att Europeiska utvecklingsfonden integrerats i den fleråriga budgetramen 2021–2027. Detta sätter stopp för en lång politisk debatt om fondens integrering i EU:s budget. Denna förändring är viktig både kvantitativt (uppskattningsvis cirka 30 miljarder euro under sju år) och kvalitativt. Det bidrar i själva verket till att förenkla EU:s finansiella landskap och anpassa beslutsfattandet till det utvidgade medbeslutandeförfarandet och Europaparlamentets därmed tillhörande utökade granskning av EU:s lagstiftning och finansieringsinstrument. Dessutom blir det lättare att övervaka framstegen med EU:s åtagande att avsätta 0,7 % av bruttonationalinkomsten till officiellt utvecklingsbistånd.

Sådana interinstitutionella insatser för att effektivisera det finansiella landskapet, där så är möjligt, är också synliga i förhållande till de instrument som faller utanför EU:s budget enligt fördragen, t.ex. den europeiska fredsfaciliteten, som är i drift sedan juli 2021. Detta instrument utanför EU:s budget utgör ett finansiellt stöd för infrastruktur, utbildning och utrustning till arméerna i EU:s partnerländer. Dessa verksamheter effektiviseras inom ramen för den gemensamma europeiska fredsfaciliteten, medan de tidigare finansierades genom två olika instrument: Athenamekanismen och den fredsbevarande resursen för Afrika, varav den sistnämnda har finansierats av Europeiska utvecklingsfonden.

Dessutom framhåller kommissionen också att det faktum att krisinstrument såsom NextGenerationEU, makroekonomiskt stöd plus stöd till Ukraina<sup>2</sup> och (delvis) Sure-åtagandena omfattas av taken för egna medel i sig utgör en ytterligare insats för att effektivisera landskapet, trots att dessa två instrument kännetecknades av nödläge och brådskande åtgärder. Detta är förenligt med den konsoliderade strategin att säkerställa täckning under taken för egna medel för ansvarsförbindelser som härrör från ekonomiskt stöd till medlemsstaterna (t.ex. betalningsbalansen, den europeiska finansiella stabiliseringsmekanismen) samt budgetgarantier och finansieringsinstrument (både för interna och externa politiska instrument, t.ex. InvestEU, garantier för yttre åtgärder osv.).

Slutligen motiveras beslutet att inrätta moderniseringsfonden med befintliga styrformer av fondens fundamentala särdrag. Samtidigt föregriper kommissionen inte några eventuella åtgärder i framtiden, då detta bör baseras på en noggrann bedömning av de möjliga fördelar som en inkludering

<sup>1</sup> Revisionsrättens rapport, sammanfattning, punkt IV.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2463 av den 14 december 2022 om inrättande av ett instrument för stöd till Ukraina under 2023 (makroekonomiskt stöd +) (EUT L 322, 16.12.2022, s. 1).

av moderniseringsfonden i EU:s budget skulle medföra i fråga om styrning. När det gäller innovationsfonden och moderniseringsfonden har de båda stödsystemen visserligen som mål att fasa ut fossila bränslen i Europa, men de har skillnader som motiverar att de inrättas med olika styrformer. Å ena sidan stöder innovationsfonden projekt genom ansökningsomgångar på EU-nivå i syfte att finansiera de bästa projekten inom unionen när det gäller innovation, undvikande av växthusgasutsläpp, mognad, skalbarhet och kostnadseffektivitet, och därför fattas de viktigaste besluten av kommissionen. Å andra sidan, när det gäller moderniseringsfonden, som stöder moderniseringen av energisystemen i de 10 stödmottagande EU-medlemsstaterna, sker finansieringen på grundval av deras på förhand fastställda nationella anslag, besluten fattas av en investeringskommitté som förvaltas av EIB och som till största delen består av företrädare för medlemsstaterna, och de stödmottagande medlemsstaterna ansvarar för dess verksamhet.

## 2. Utvärdering före inrättandet av nya instrument

Inrättandet av nya instrument styrs av en övergripande ram, inklusive vägledande principer och standardprocesser. Ramen omfattar

- det **interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning från 2016**<sup>3</sup>,
- **budgetförordningen**,
- vad gäller grundläggande rättsakter för fleråriga program, det **interinstitutionella avtalet** av den 16 december 2020<sup>4</sup> om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för införandet av nya egna medel,
- **gemensam förklaring från Europaparlamentet, rådet och kommissionen av den 16 december 2020 om budgetkontroll av nya förslag** som grundar sig på artikel 122 i EUF-fördraget och som kan medföra betydande konsekvenser för unionens budget,<sup>5</sup>
- **riktlinjer och verktygslåda för bättre lagstiftning**, enligt vilka konsekvensbedömningar eller förhandsutvärderingar utförs i enlighet med principerna om bättre lagstiftning, även för program och finansieringsinstrument.

En förhandsutvärdering bör göras, i enlighet med budgetförordningen, för större program i den fleråriga budgetramen<sup>6</sup>. Förhandsutvärderingar (och konsekvensbedömningar) ligger till grund för beslutsfattandet om utformningen av instrument när man analyserar politiska alternativ, särskilt genom att kontrollera interventionsstrategier, instrument, kanaler eller interventionsnivåer. När en konsekvensbedömning bör, men inte kan, genomföras, till exempel av brådskande skäl, föreskrivs det i riktlinjerna och verktygslådan för bättre lagstiftning sedan november 2021 att ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar ska offentliggöras inom tre månader efter det att förslaget har offentliggjorts. Detta skulle inbegripa en motivering till utformningen, en bedömning av överensstämmelsen med andra instrument och en kostnads-nyttoanalys. I brådskande fall kan vice ordföranden med ansvar för kontakter mellan institutionerna och framtidsfrågor besluta om huruvida ett undantag från kravet på att genomföra en konsekvensbedömning ska beviljas.

<sup>3</sup> Interinstitutionellt avtal av den 13 april 2016 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om bättre lagstiftning, EUT L 123, 12.5.2016, s. 1.

<sup>4</sup> Interinstitutionellt avtal av den 16 december 2020 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för införandet av nya egna medel, EUT L 433 I, 22.12.2020, s. 28, se punkterna 18, 19 och 26. Se även bilaga I, fotnot 4.

<sup>5</sup> EUT C 444 I, 22.12.2020, s. 5.

<sup>6</sup> (Artikel 34 i budgetförordningen.)

Dessutom är utarbetandet av en ny flerårig budgetram en unik process som kräver en särskild strategi när det gäller analysens omfattning och djup. Praktisk vägledning för det förberedande arbetet inom ramen för denna process ges internt inom kommissionen.

### 3. Offentlig ansvarsskyldighet för EU:s finansiella landskap

Förfarandena för offentlig granskning och omfattningen av Europaparlamentets befogenheter inom ramen för olika instrument<sup>7</sup> bygger helt och hållet på relevanta bestämmelser i fördragen och är ett resultat av den tillämpliga interinstitutionella lagstiftningsprocessen. I detta avseende betonar kommissionen att den har begränsat ansvar för att inrätta och/eller genomföra vissa instrument, särskilt med tanke på att vissa av dem inte omfattas av EU-fördragen (t.ex. ESM).

Allmänt taget stöder kommissionen att förvaltare av offentliga medel, på EU-nivå och nationell nivå, hålls ansvariga på grundval av öppen rapportering och revisioner som utförs av oberoende revisorer. För de instrument som inte omfattas av revisionsrättens revisionsrättigheter finns det system för oberoende extern revision. Kommissionen anser att det är de berörda institutionerna och organen och revisionsrätten som ska diskutera dessa frågor<sup>8</sup>.

När det gäller Europaparlamentets rätt att utöva tillsyn över moderniseringsfonden anser kommissionen att det finns en tillräcklig grad av offentlig granskning<sup>9</sup>. I genomförandeförordning 2020/1001<sup>10</sup> beskrivs i detalj övervakning, rapportering och utvärdering och gällande revisionsregler samt EIB:s och kommissionens ansvar när det gäller offentliggörandet av respektive rapporter på moderniseringsfondens webbplats och webbplatsen "europa"<sup>11</sup>. Kommissionen anser därför att dessa ger full insyn och tillräckliga garantier för budgettillsyn.

Kommissionen rapporterar, i enlighet med budgetförordningen, om genomförandet av EU:s budget i ett antal finansiella rapporter, såsom EU:s konsoliderade årsredovisning, den årliga förvaltnings- och resultatrapporten, arbetsdokument som bifogas budgetförslaget i enlighet med artikel 41 i budgetförordningen, samt den rapport som utarbetats på grundval av artikel 250 i budgetförordningen om finansieringsinstrument, budgetgarantier, ekonomiskt stöd och ansvarsförbindelser.

Dessutom utarbetar kommissionen, i enlighet med artikel 16 och 17 i det interinstitutionella avtalet av den 16 december 2020 och på grundval av offentligt tillgänglig information, rapporten om öppenhet och insyn i budgeten. Denna rapport omfattar vissa instrument som ligger utanför kommissionens rapporteringsområde.

Kommissionen tillhandahåller därför de rapporter och den information som krävs för att Europaparlamentet ska kunna utöva sin demokratiska kontroll av alla instrument och fonder som omfattas av dess ansvarsområde, i enlighet med kraven i fördragen och relevanta förordningar. Kommissionen kan inte hållas ansvarig för medel som har placerats utanför dess befogenheter.

---

<sup>7</sup> Se revisionsrättens iakttagelser 62–66.

<sup>8</sup> Se revisionsrättens slutsats 96.

<sup>9</sup> Se revisionsrättens iakttagelse 63.

<sup>10</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2020/1001 av den 9 juli 2020 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller driften av moderniseringsfonden till stöd för investeringar i modernisering av energisystem och förbättring av energieffektivitet i vissa medlemsstater, EUT L 221, 10.7.2020, s. 107.

<sup>11</sup> Moderniseringsfondens webbplats i) <https://modernisationfund.eu/investments/>, och moderniseringsfonden på webbplatsen europa ii) [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund\\_sv](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_sv)

# III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS REKOMMENDATIONER

## 1. Säkerställa en adekvat förhandsbedömning av utformningen av och alternativen för alla nya instrument

Kommissionen bör

a) inom den befintliga ramen se till att varje nytt instrument som föreslås innehåller en bedömning av den utformning som valts och behovet av att skapa detta instrument inom eller utanför EU-budgeten, och

b) dela med sig av denna goda praxis till rådet i syfte att tillämpa den på nya instrument som inte föreslås av kommissionen.

**Måldatum för genomförande: 2024**

Kommissionen **godtar delvis** led a) i denna rekommendation, eftersom en förhandsbedömning inte kan säkerställas för varje förslag, t.ex. i brådskande fall, eller för åtgärder som skulle falla utanför dess ansvarsområden enligt fördragen.

Kommissionen **godtar delvis** led b).

När det gäller led b) kan kommissionen inte heller godta att gå längre än de befintliga ramarna. Dessutom insisterar kommissionen på att bedömningen av alternativen för utformningen bör följa fördragets krav och/eller politiska ramar inom lagstiftningsförfaranden, och att en sådan bedömning inte kan garanteras för varje förslag, särskilt inte för förslag utanför denna ram (ESM-typ eller brådskande förfaranden).

I detta avseende vägleds bildandet av nya instrument av en övergripande ram, inklusive vägledande principer och standardprocesser, i enlighet med avsnitt II.2.

## 2. Sammanställa och offentliggöra information om EU:s hela finansiella landskap

Kommissionen bör sammanställa och offentliggöra information om alla instrument i EU:s hela finansiella landskap.

**Måldatum för genomförande: 2024**

Kommissionen **godtar delvis** rekommendationen.

Såsom anges i avsnitt II.3 rapporterar kommissionen redan i enlighet med budgetförordningen om genomförandet av EU:s budget och instrument som kommissionen ansvarar för i ett antal rapporter. Dessutom tillhandahåller kommissionen information om andra instrument i enlighet med punkt 16 i det interinstitutionella avtalet<sup>12</sup>. Kommissionen har inte någon rättslig befogenhet att rapportera om

<sup>12</sup> Interinstitutionellt avtal mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för införandet av nya egna medel – Interinstitutionellt avtal av

instrument som ligger utanför EU-budgetens tillämpningsområde eller ens utanför fördragen eller som inte bokförs i EU:s räkenskaper (Europeiska investeringsbankens egna transaktioner, lånefaciliteten till förmån för Grekland, moderniseringsfonden osv.) eller för vilka det inte finns några offentligt tillgängliga handlingar. En sådan "rapportering om EU:s hela finansiella landskap" kan inte tillhandahållas enligt budgetförordningen, eftersom en sådan rapport skulle gå utöver budgetförordningens tillämpningsområde och delvis skulle baseras på information från andra organ (t.ex. från EIB om deras egna transaktioner).

### **3. Föreslå att moderniseringsfonden införlivas i EU:s budget**

**Kommissionen bör föreslå att moderniseringsfonden införlivas i EU:s budget inför nästa fleråriga budgetram, med beaktande av fondens särdrag.**

**Måldatum för genomförande: 2025**

Kommissionen **godtar inte** denna rekommendation.

Med tanke på fondens särdrag och med förbehåll för dess initiativrätt till lagstiftning i enlighet med fördragen kan kommissionen inte föregripa innehållet och omfattningen av sitt förslag till flerårig budgetram efter 2027.

### **4. Föreslå att befintliga instrument för ekonomiskt stöd integreras och konsolideras**

**Måldatum för genomförande: 2025**

- (a) **Kommissionen bör föra en dialog med Europaparlamentet, rådet och Europeiska stabilitetsmekanismen i syfte att nå en gemensam ståndpunkt om integreringen av Europeiska stabilitetsmekanismen i EU:s rättsliga ram,**

Kommissionen **godtar** rekommendationen.

- (b) **Kommissionen bör lägga fram nya lagstiftningsförslag i syfte att konsolidera befintliga instrument för ekonomiskt stöd.**

Kommissionen **godtar delvis** rekommendationen.

Kommissionen förbehåller sig rätten att ta initiativ till lagstiftning i enlighet med fördragen. Om Europeiska stabilitetsmekanismen integreras i EU:s rättsliga ram kommer kommissionen att undersöka möjligheterna att konsolidera befintliga instrument för ekonomiskt stöd, med beaktande av de instrument för ekonomiskt stöd som är i drift vid den tidpunkten och om det finns fördelar med att även integrera instrument som inte längre är i drift.

---

den 16 december 2020 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning samt om nya egna medel, inbegripet en färdplan för införandet av nya egna medel (OJ L 4331, 22.12.2020, s. 28).